

政権交代で地方財政はどうなるのか？

第9回

平成23年度改正に向けて
自動車関係税制抜本見直しの構想

関西学院大学

小西砂千夫

1 自動車税制の見直しの必要性

2009年の衆議院選挙における民主党のマニフェストでは、

○ガソリン税、軽油引取税、自動車重量税、自動車取得税の暫定税率は廃止して、2・5兆円の減税を実施する

○将来的には、ガソリン税、軽油引取税は「地球温暖化対策税（仮称）」として一本化、自動車重量税は自動車税と一本化、自動車取得税は消費税との二重課税回避の観点から廃止する

とされている。前者は、道路特定財源として必要性を失った暫定税率分を廃止して税率を引き下げる意味であり、後者では燃料課税を環境税制に衣替えし、車体課税は国税である自動車重量税と地方税である自動車税を一本化し、自動車取得税は消費税との二重課税との認識から廃止を打ち出している。しかしながら、実際の平成22年度税制改正では、折からの景気後退で大幅に税収が不足したこともあって、燃料課税と車体課税の暫定税率分は当分の間、据え置かれるとされた。

それを受けて、平成22年度税制改正大綱では、積み残された課題を整理した「11. 検討事項」の「国税・地方税共通」の箇所において、

「(2) 地球温暖化対策のための税については、今回、当分の間として措置される税率の見直しも含め、平成23年度実施に向けた成案を得るべく、更に検討を進めます。

車体課税については、エコカー減税の期限到来時までに、地球温暖化対策の観点や国及び地方の財政の状況も踏まえつつ、今回、当分の間として適用される税率の取扱いを含め、簡素化、グリーン化、負担の軽減等を行う方向で抜本的な見直しを検討します。これらを法律において規定することとします。」とした。

すなわち、平成23年度末の自動車税におけるエコカー減税の期限までに、環境税制導入の必要性和国と地方の税源配分のあり方を勘案しながら、22年度改正で当分の間として据え置いた暫定税率分を含めた税率のあり方について方向性を明らかにして、環境への配慮と税制の簡素化、負担軽減を実現する方向で、燃料課税や車体課税の抜本的な改革を実現するとした。大綱のその部分は、

その後、国会で成立した所得税法等の一部を改正する法律附則にも、ほぼ同じ趣旨で書き込まれている。

また、本年の参議院選挙におけるマニフェストでは、車体課税に関して「自動車重量税・自動車取得税は簡素化とグリーン化の観点から、全体として負担を軽減します」とされ、与党として引き続き、自動車関係税制の見直しに取り組む姿勢を示している。

平成21年12月7日、平成22年度税制改正を協議していた政府税制調査会に、原口一博総務大臣(当時)は、自動車の保有課税を抜本的に改組し、平成23年度を目的にCO₂排出量と税額が連動する仕組みを導入するとして、環境自動車税(地方税)の創設をめざすとの趣旨の発言を行った。

民主党政策集INDEX2009には「自動車重量税および自動車税は、保有税(地方税)に一本化し、その税収を自動車から生じる社会的負担に広く対応する地方の一般財源とします」としている。欧州では17か国でCO₂を課税標準とする自動車税または自動車登録税が存在している。原口大臣の提案はそれらを踏まえ、国税である自動車重量税と地方税である自動車税を環境自動車

表1 自動車関係税制（車体課税）の現状

<p>取得段階の課税</p>	<p>自動車取得税 (都道府県税)</p>	<p>自動車取得税は、自動車の取得に対して課される税であり、権利の取得、移転など各種の経済的取引等に担税力を認めて課する流通税である。道路に関する費用に充てる目的税として、昭和43年度に創設された。課税標準は取得価額であり、税率は3%（軽自動車以外の自家用自動車については5%）である。平成21年度に道路特定財源が一般財源化されたことに伴い、道路等の行政サービスから得る受益に着目するとともに、環境への配慮の必要性を考慮して課税されることとなった。環境の観点からの特例としては、平成11年度に創設された低燃費車特例、平成21年度に創設されたエコカー減税など、種々の特例を講じてきた。こうした特例による減収もあり、税収は、約2,300億円（平成22年度地財ベース）にとどまっている。</p>
<p>保有段階の課税</p>	<p>自動車税 (都道府県税)</p>	<p>自動車税は、財産税的性格と道路損傷負担金的性格を併せ持つ税であるとされている。税率区分の指標として、総排気量（乗用車）や最大積載量（トラック）などが採用されており、保有に対する税として、毎年度定額課税されている。平成13年度からグリーン化特例を導入し、環境負荷に応じた重課・軽課の仕組みを組み込んでいる。税収は1.6兆円（平成22年度地財ベース）であり、都道府県の基幹税目である。近年は自動車の登録台数の減少や小型化に伴い、減少傾向にある。</p>
	<p>軽自動車税 (市町村税)</p>	<p>軽自動車税は、昭和33年に零細課税を整理する見地から自転車荷車税を廃止するとともに、その課税客体であった自転車及び荷車のうち原動機付自転車と道府県税である自動車税の課税客体であった軽自動車及び二輪の小型自動車とを課税客体として、市町村の法定普通税として創設されたものである。自動車税と同様、財産税的性格と道路損傷負担金的性格を併せ持つ税であり、保有に対する税として、毎年度定額課税されている。税収は、約1,800億円（平成22年度地財ベース）であり、四輪の軽自動車の保有台数の伸びを反映し、年々上昇傾向にある。特に軽自動車の保有は都市部に比べ地方部に多いことから、地方部の市町村の貴重な税源となっている。</p>
	<p>自動車重量税 (国税)</p>	<p>自動車重量税は、車検等によって自動車の運行が可能になるものとして権利創設税的性格があるとされており、車検時徴収を行っている。また、車両重量を課税の指標としていることから、道路損傷負担金的性格があるとされている。自動車の走行が多く、社会的費用をもたらしていること、道路その他の社会資本の充実の要請が強いことを考慮して、広く自動車の使用者に対して自動車の重量に応じ負担を求めるため、昭和46年に創設されたもので、運用上、税収の約8割相当額が道路の整備等に充てられていた。平成21年度に道路特定財源等の一般財源化に伴い、完全に一般財源化された。同税の税収は約7,500億円（平成22年度予算ベース）であり、このうち1/3（平成22年度以降は当分の間、407/1000）が譲与税として市町村に譲与されている。</p>

出所)『自動車関係税制に関する研究会報告書』4～5ページの記述を引用して作表

税（地方税）に一本化することに踏み込んでいる。民主党マニフェストでは、燃料課税について将来的にガソリン税や軽油引取税が「地球温暖化対策税（仮称）」として一本化するとしているが、検討作業は具体化していない。それに対して、車体課税は環境自動車税（地方税）として、いち早く実現にむけて動き出した。

そうした背景のなか、総務大臣指示により平成22年3月に総務省に「自動車関係税制に関する研究会」（座長・神野直彦地方財政審議会会長）が設けられ、7回の研究会を経て、9月末に報告書がとりまとめられた。その成果は、今後の税制改正の検討に当たって活用されると見込まれる。厳しい財源状況にあつて財源探しに窮するなかで、環境税制の強化という大義に適う自動車税制の検討が進捗することが期待される。

表1は、自動車関係諸税の概要を示したものである。少なくとも保有段階で、国税である自動車重量税と地方税である自動車税（都道府県税）・軽自動車税（市町村税）の2つの税が課されるかたちになっている。自動車重量税は車検等に伴う自動車運行を可能にする権利創設税的な性格がある一方で、自動車税・軽自動車税は排気

量を課税標準とする財産税的な性格があるという違いが認められる。その一方で、自動車重量税は車両重量に応じた道路損傷負担金、自動車税・軽自動車税は排気量に応じた道路損傷負担金の性格があるとされ、その点では税の性格として共通するところも多い。なお、エコカー減税の実施によって、自動車重量税や自動車取得税の税収は、近年は相当程度圧縮されてきた。

2 研究会報告書がめざすもの

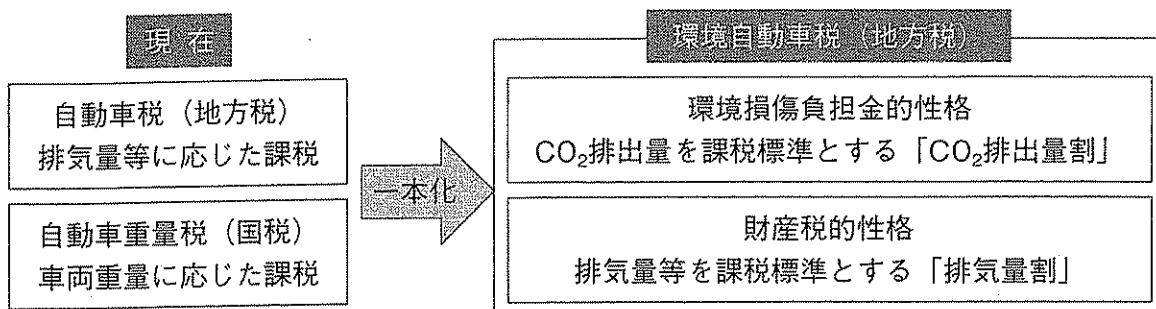
9月にまとめられた研究会報告のポイントは、図1にまとめられている。研究会では、比較的早い段階で、マニフェストで示されている自動車所得税は、消費税との間で二重課税であると見なすかが検討され、自動車取得税は消費税としてではなく、車体への財産課税であつて、所有権移転（取得）に着目する課税と整理するという見方に収束した。そこで、図1のポイントの2つ目の項目で示されているように、取得段階における自動車への課税では、「CO₂排出削減のための様々な地球温暖化対策の取組がなされる中、保有段階及び取得段

図1 自動車関係税制に関する研究会報告書のポイント

▶ 現行の自動車税、軽自動車税、自動車重量税及び自動車取得税について、個別の財産に対する課税である車体課税として、車体の保有に着目する課税及び車体の所有権移転(取得)に着目する課税に整理。

1 保有段階における自動車への課税

- ▶ CO₂排出削減に資する「環境自動車税」(地方税)を創設すべき。
 - 自動車税と自動車重量税を一本化し、「環境自動車税」を創設することにより、自動車関係税の簡素化を実現。
 - 「環境自動車税」は個別財産税であるとともに、「公平の原則」に合う環境損傷負担金的性格を有するものとして整理。
 - 「環境自動車税」は地方税とすべき。



- あらゆる政策を総動員する地球温暖化対策の取り組みの必要性、厳しい財政状況、自動車関係税全体の負担水準の国際比較等を踏まえ、「環境自動車税」は、少なくとも税収中立を前提として制度設計を行うべきであり、自動車重量税の上乗せ分も含めた規模で一本化すべき。
- 軽自動車税についても、上記の考え方を踏まえ整理。

2 取得段階における自動車への課税

▶ CO₂排出削減のための様々な地球温暖化対策の取組がなされる中、保有段階及び取得段階でバランスのとれた課税を行うべく、取得段階の課税としての自動車取得税は、少なくとも当面は維持すべき。

出所)『自動車関係税制に関する研究会報告書』関係

階でバランスのとれた課税を行うべく、取得段階の課税としての自動車取得税は、少なくとも当面は維持すべき」という結論になった。

図1のポイントの1つ目の項目では、現行の排気量等に応じた課税である自動車税(地方税)と車両重量に応じた課税である自動車重量税(国税)を一本化し、CO₂排出削減に資する環境自動車税(地方税)の創設を打ち出している。

従来の自動車税、軽自動車税、自動車重量税は個別の財産に対する課税であることから、環境自動車税についても個別財産課税と位置づけられると同時に、従来の道路損傷負担金的性格を、CO₂排出を基準とする環

環境損傷負担金に衣替えするとした。その結果、環境自動車税は、

・環境損傷負担金の性格として、CO₂排出量を課税標準とする「CO₂排出量割」

・財産的な性格として、排気量等を課税標準とする「排気量割」

の2つの課税標準を設けるとしている。

国税である自動車重量税と地方税である自動車税を一本化する事で簡素化すると同時に、環境自動車税を地方税とすることで国税から地方税に税源を移すとしている。また、税収の規模については、報告書では「あらゆる政策を総動員する地球温暖化対策の取り組みの必要性、厳しい財政状況、自動車関係税全体の負担水準の国際比較等を踏まえ、「環境自動車税」は、少なくとも税収中立を前提として制度設計を行うべきであり、自動車重量税の上乗せ分も含めた規模で一本化するべき」とした。

その内容は、税収中立を打ち出したことで、民主党のマニフェストで記された、自動車取得税を二重課税の観点で廃止することや自動車重量税等の暫定税率を廃止して負担軽減を図るとすることとは異なった結論となった。

そうせざるを得ない理由として、報告書では環境問題へ総力を挙げて取り組む必要性や、国・地方を通じた過去に類のない規模の財源難、自動車関係の税負担が燃料課税を含めてみた場合に必ずしも諸外国に比べて高くないことなどが挙げられている。

3 軽自動車税のあり方など残された課題

本報告書に対して、軽自動車税の税率を自動車税並みに一気に引き上げるのではないかという反応が一部でされている。確かに、車体への保有課税において、自動車排気量で軽自動車と自動車に区分する考え方は外国ではあまり例がない。また軽自動車の規格の関係で、自動車と比較すると排気量や車両の長さには差はあるものの、燃費や重量では小型自動車との差は顕著ではなく、車種によっては小型自動車を上回る軽自動車がある（燃費とCO₂排出量は連動する）。ところが、「税負担について言えば、四輪の軽自動車（乗用・自家用）にかかる軽自動車税の標準税率は一律7200円であるのに対し、例えば1000ccの小型自動車（乗用・自家用）にかかる

自動車税の標準税率は、2万9500円であり、4倍強の開きがある」と報告書は指摘している。CO₂排出量や財産税的性格に着目する環境自動車税では、軽自動車と自動車の税負担の格差に対する合理性の根拠が薄く、軽自動車を小型自動車と課税上、引き続き別の扱いにすることは難しい。

その反面で、直ちに軽自動車を小型自動車並みの税負担にして増税を図るべきであるという考え方を報告書は採っていない。「軽自動車に係る税負担水準の引上げについては、市町村の税源を確保することで、地域交通施策の充実につながり、地球環境への貢献に資することにもなる」との意見がある一方、軽自動車の保有は都市部よりも地方部に多いことから、地域の生活の足に対する税負担を急激に重くすべきではないとする意見もあつた。なお、仮に税率を引き上げる場合には、段階的に行うことも考えられる」として、軽自動車税が公共交通機関の整備が進んでいない地域で、生活の足として不可欠なものであることから、小型自動車並みの課税で税負担の急増がもたらす経済効果に配慮した書きぶりになっている。もっとも、軽自動車は、課税上の取扱いを決める規格が

あつてこそその存在であり、課税上、小型自動車との負担の格差は一定の経過期間を経てなくしていくことが必要であると思われる。その際、軽自動車税への負担増だけでなく、小型自動車の負担減を通じた調整の方向もあり得るところである。

図1では「軽自動車税についても、上記の考え方を踏まえ整理」とされており、自動車重量税と一本化して地方税とすることは明らかであるが、市町村税である軽自動車税と軽自動車への自動車重量税を一本化して、「環境軽自動車税」（市町村税）とするのか、この際、軽自動車分も環境自動車税（都道府県分）に統合して一本化するとともに、軽自動車税がなくなることによる減収分は都道府県から市町村への交付金等で対応するのか、2つの選択肢が考えられる。もっとも後者の場合には、検討すべき課題がいくつかある。市町村税である軽自動車税では、超過課税を行っている団体があり、都道府県税にしてしまうと、市町村が独自に標準税率を超える税率を設定することができなくなる。さらに、軽自動車税は排気量の小さな四輪自動車だけでなく、原付自転車や二輪も課税対象としており、排気量50cc以下の原付の場合、

軽自動車税は1000円であることから、計算上、徴税費を下回る。排気量の小さい四輪自動車だけを自動車税と一本化すると、残る課税対象だけで軽自動車税を徴収することは合理的でなくなる。

自動車税の場合には、滞納していると車検が受けられないことから、徴収漏れを車検時に防ぐことができるが、車検の適用がない軽自動車ではそれができないので、軽自動車税の課税漏れを防ぐことが自動車税に比べて難しいとされている。歴史的に、軽自動車税は、表1で示したように、「昭和33年に零細課税を整理する見地から自転車荷車税を廃止するとともに、その課税客体であった自転車及び荷車のうち原動機付自転車と道府県税である自動車税の課税客体であった軽自動車及び二輪の小型自動車とを課税客体として、市町村の法定普通税として創設された」税である。それらを踏まえ、軽自動車税の扱については慎重な検討が必要である。

そのほか、自動車重量税は車検時に徴収しているので、自動車税と一本化する際に、車検時徴収するかどうかが研究会で検討された。徴収の便宜ではその方が有効であるが、報告書では引き続き検討することにとどめた。そ

うした理由としては、車検時に複数年分の自動車税を一気に徴収する際の税痛感が大きいこと、自動車税は財産税であるので、複数年分を一度に徴収する際に、その年度の税収として帰属することの是非、廃車する場合の還付、所有権が次の車検時までには県外の所有者に移動する場合のクリアリングシステムの構築の必要などの課題があることであった。

また営業用自動車と自家用自動車の課税上の違い（いわゆる営自格差）を、CO₂排出基準に着目した課税とする場合に、継続するかどうか難しい課題である。乗用車であれば、営業用と自家用の用途の違いはある程度明確であるが、トラック・バスの場合には、車両の用途に大きな違いが見られないなど、営自格差を残すとしても、一定の理論構成が求められる。そこで報告書では「自動車の種類による税率格差や同一車種内の営自格差を存続させる場合でも、政策的配慮の対象となる自動車の地域の公共輸送機関としての社会的役割を再定義し、現行の対象範囲を限定するという見直しはあり得るものと考えられる」としている。

なお、環境自動車税では、CO₂排出量を基準として

課税することで環境損傷負担金的な性格を付与しているが、環境損傷は自動車排出するCO₂だけでなく、NO_x・PM（窒素酸化物・粒子状物質）によっても生じている。現行の自動車税等においても、そのような点に配慮した税率等になっている。その点で、報告書はNO_x・PMは主として大都市圏の地域的・限定的な課題であり、簡素化の観点から制度本体の課税標準に盛り込まないものの、「規制政策に加え税制面で対応が必要な場合には、政策税制により対応することが適当」としている。

エコカー減税の期限である平成23年度末が自動車関係税制の見直しの期限とされているが、制度改正に伴う影響の大きさを勘案すると、円滑な制度導入のためには、自治体への準備期間と国民への周知期間が必要となる。そこで、報告書では平成23年度税制改正として所要の法律改正を行って、一年程度を準備・周知のための期間とするとしている。税制改正作業に残された期間はあまり多くはないなかで、進捗を期待したい。